

中国における慈善事業管理の制度的諸問題と改善の方向

趙 俊 男

はじめに

1. 慈善事業の基本概念と政府の役割
2. 中国における慈善事業の歴史的展開と課題
3. 中国の慈善事業管理制度改革の方向

おわりに

はじめに

中国の慈善事業は、社会主義期は制度的に軽視されてきたが、改革開放後著しく発展した。特に、1990年代中葉、慈善組織の活性化によって社会と政府の関心が高まった。もちろん、このような転換は中国の経済体制のモデルチェンジと政治、社会、文化の領域における重大な変化に基づくものである。

中国の慈善事業は日々発展しているが、しかし現在の慈善事業はまだ初期段階にあるといえる。そして、中国の慈善事業は先進国と比較すると立ち遅れていて、また多くの問題が存在している。これまで、社会主義体制下の中国政府は、慈善事業という民間主導であるべき事業において、慈善組織そのものを管理し、事業に介入しすぎた。これは、体制、社会制度に基因する問題で、慈善事業の健全で秩序ある発展に影響を及ぼしている。社会・経済格差なども問題が深刻化する中で、政府側からの早急な制度改善が求められる。中国の慈善事業の発展を顧みると、政府は慈善機関への人材配置、財政支出、プロジェクト融資など、一定の配慮は講じている。一方で、政府のすべき仕事、たとえば法整備、税収制度、監査制度などは十分遂行されてこなかった。

したがって、中国の慈善事業を発展しようとするならば、政府がやるべきことを成し遂げ、やるべきでない事から手をひかなければならない。すなわち、政府は慈善事業の制度整備を行い、旧体制と古い伝統の障害を取り除き、脆弱な慈善事業に援助を与え、慈善事業の発展を促さなければならない。他方、政府は慈善組織が主に民間組織によって支えられているという認識を明確にし、慈善組織が自律的、自治的に活動する条件を保障し、政府が慈善組織を「コントロールする」の関係から「インタラクティブな協力」の関係に転化すべきである。

1. 慈善事業の基本概念と政府の役割

(1) 慈善の思想と組織

中国の慈善思想は長い歴史があり、「慈善」についての解釈は、人によって見方が違う。「慈善」の2つの字は、元々別れている2つの字で、『説文解字』によれば、「慈」は「愛」ということである。特に年長者の若年者に対する愛情を指す。「善」の本義は「素晴らしい」ということである。語源学の視点から、慈と善は違いがあるが、長期の発展、変化の中で両者の意味は次第に近くなり、「慈悲、善良、同情心に富んでいる」¹⁾という意味になった。

一般的に、現代中国人の慈善に対する理解は、次の2種類に分けられる。ひとつは、道徳と行為の2つの面から理解する考え方である。「慈」は「慈悲心、同情心」という道徳的精神を指し、「善」は「慈善行為、救助行為」という行為を指す。もうひとつは、縦横の2つの面から理解する考え方である。中華慈善総会の創始者、崔乃夫氏は次のように述べている：「慈とは何か？ それは年長者の若年者に対する愛だ。これは縦方向の関係である。善とは何か？ それは人間の間の関心だ。これは横方向の関係である。慈善とは何か？ 慈善とは同情心に富んでいる人々の助け合う行為である」²⁾。

英語では、「慈善」に対応する言葉は主に2つがある。一つは「charity」で、一般的に「仁愛、キリストの愛、衆生を愛する」などと解釈される。濃厚な宗教（キリスト教）の色がある。もう一つは「philanthropy」で、「愛」と「人類」の2つの単語から構成し、普通は「博愛」あるいは「慈善事業」と訳される。

日本語で、慈善とは元来は仏教用語であり、慈悲の実践を意味する。慈悲は仏・菩薩が衆生に楽を与え、苦しみを除くことを指す。慈悲の実践は、他人を自己のうちに転回せしめること、対象において自己を生かすことであるとされる。

このように、国と地域によって慈善の理解は様々で、いずれも異なる哲学や宗教をベースとしているが、他人に対し無償の愛や気遣いを行うという点では共通している。本稿では、この問題をより実践的な側面から扱うため、ノーベル経済学賞を受賞したアメリカの有名な経済学者、ゲーリー・ベッカー（Gary Becker）の研究に基づく慈善の定義を採用する。つまり、「時間と製品を、利益関係がない人または組織に投入する行為」が慈善である。この定義の中で、慈善はふたつの特徴をもつ。ひとつは、慈善が自らの意志による行為で、絶対に強制の意味がないということである。もうひとつは、慈善が利益関係がない人と組織に対する活動であるということである³⁾。

慈善組織は非営利組織の中で最も重要な事業形態のひとつである。慈善組織に言及する前に、まず非営利組織についてふれたい。

¹⁾ 銭玉林等 [2006]『現代漢語大辞典』。

²⁾ 崔乃夫 [2006]『縦談中国公益之路』。

³⁾ カリ・ベッカー（Gary S. Becker）（王業宇、陳キ訳）[1995]『人類行為の経済分析』、pp.186-194。

①非営利組織

中国は、非営利組織 (non-profit organization) の概念を米国から導入した。アメリカのジョンズ・ホプキンス大学 (Johns Hopkins University) の非営利組織研究センターが研究した「組織の構造と運営」に基づき、組織性、非政府性、非営利配分性、自治性、志願性の五つの特徴を持つ組織が非営利組織であると定義された。

②慈善組織

簡単に言うと、慈善組織は慈善の活動に従事する非営利組織である。中国では、大部分の学者が慈善組織とは社会寄付を基礎にする社団法人と財団法人だと考える⁴。この定義はある程度慈善組織のタイプを反映するが、慈善組織の本質と特徴を表していない。

筆者は非営利組織の研究に基づき、慈善組織を次のように定義する。すなわち、慈善組織とは「合法的法人で、社会寄付を基礎とし、民間性、自治性、自発性と慈善性を特徴とする非営利組織」である。

(2) 慈善事業の特徴と政府の役割

慈善事業は民営の公益事業として、6つの特徴を持っている：①社会成員の善心を道徳的基礎とする、②貧富格差の存在を社会的基礎とする、③社会寄付を経済的基礎とする、④民営機関を組織的基礎とする、⑤寄付者の願望を実施の基礎とする、⑥社会成員の普遍的な参与を発展の基礎とする。社会保障事業が、「政府⁵が主導し、社会安定を政治的基礎とし、財政支出または強制的募金を経済的基礎とし、政府機関または公営機関を組織基礎とし、法律制度を実施基礎とする」のに比べ、慈善事業には明らかな相違が存在している。

21世紀の初め、中国は全面的に「小康社会」⁶を建設する新しい段階に入った。中国の国務院が2000年末に発表した「都市と町の社会保障システムを改善する試験の方案」の中で、初めて慈善事業が正式に新しい社会保障システムに組み入れられた。中国共産党の第16期第4回の中央委員会全体会議で

⁴ 上海市慈善基金会、上海慈善事業發展研究中心 [2006]『転型期慈善文化と社会救助』、p.9。

⁵ 一般的に政府の概念は広義と狭義に分けられ、広義概念では政府が社会の公共権力を掌握する各種の国家機関の総体で、すなわち立法機関、司法機関と行政機関がすべて広義概念の政府に属すると考える。狭義概念は政府が国家権力機関の中の行政機関だけを指し、たとえば内閣、政務院、国務院、地方政府などの機関が狭義概念の政府に属すると考える (許勝利 [2008]『マルクス基本原理概論』、p.55)。本稿で広義概念を採用する。

⁶ 小康社会とは、衣食の足りた暮らしと富裕の間の生活の發展段階ということである。小康社会の發展目標は生活の目標、經濟發展の目標、政治發展の目標と社会發展の目標などの方面を含む。中国政府の經濟的目標は明確で、1987年10月に中国共産党の第13期代表大会で決議された「中国の經濟建設の戰略的な計画」によれば、第1段階では1981年から1990年までにGNPを1980年に比べて倍増することを実現し、人民の衣食の問題を解決する、とされている。この目標は1980年代の末にすでに大体實現された。第2段階の目標は、1991年から20世紀末までGNPが更に倍増し、人民の生活はもっと豊かになるとされている。第3段階の目標は、21世紀中期までに人民の生活は比較的に豊かで、大体近代化を實現し、GNPは中等發展途上国のレベルを達成する、とされている。

は、初めて慈善事業に関する決議がなされ、そして「社会保障、社会扶助、社会福祉と慈善事業がつつながら社会保障システムを完備する」ことを、「和諧社会⁷⁾」を作り上げるために必要な措置と明確に規定した。その後、中国共産党の第17期代表大会の報告で、胡錦濤主席は「社会保険、社会扶助と社会福祉を基礎とし、基本的な年金、医療と最低の生活保障を重点に、また慈善事業と商業保険を補充として、社会保障システムを加速的に完備する」と強調した。この方針のよって、中国の慈善事業の発展が方向づけられ、慈善事業は中国の「和諧社会」建設の中で重要な役割を担うことが規定された。

2005年11月20日、中国民政部と中華慈善総会が北京で第1期の中華慈善大会を開催し、中国の歴史の中で始めて政府と民間組織一緒に慈善会議を開催した。中国民政部は「中国の慈善事業の発展の指導綱要（2006－2010年）」を公布し、慈善組織の発展を推進することを決めた。中国の慈善事業がこれまでにない位置づけを与えられた。

政府が慈善事業の管理に関わる目的は、おおよそ以下の4つがある：①慈善組織が正当な手段で募金するのを保証し、寄付金の投入と計画指標の分配ができるだけ合理的になるように保証する、②慈善組織の制度の完備を助け、良好な慈善組織を確立する、③寄付者の願望に合うことと、寄付者、社会民衆が必要な情報を得ることを保証し、寄付者、社会民衆が慈善組織に対する信任を獲得する、④慈善事業の発展方向をコントロールし、公益に反した腐敗事件などを警戒する。広義の政府は、唯一の法的権威を持ち、行政、立法、司法のすべての部門が慈善組織の生存と発展に影響を与えることができる。政府は、強制力を発揮し、慈善事業を「正しい方向」に導くことを保障できると考える。

2. 中国における慈善事業の歴史的展開と課題

(1) 中国の慈善思想の発展過程

中華民族は親切で、仁愛と慈善を好む民族であり、慈善の理念は古代からある。儒家の始祖である孔子は「仁」を核心とする人本主義のイデオロギーを創立した。孟子は「仁」の上で「仁政」という主張を出し、さらに仁愛の実践の意義を重視する。戦国時代の諸子百家の中で、もう一つの代表的な慈善思想は墨子の「兼愛」思想であり、「愛心」を基礎にし、互いに助け合うことを重点とする墨子の「兼愛」思想は最も「社会性」に富んでいる救済思想であると考えられている。

中国の古代の慈善救済活動は以下のいくつかの段階に分けられる：①漢唐の時期における寺院の慈善活動、②宋元時期における朝廷の推進した慈善救済事業（宋代の養老慈幼事業は際立ち、慈幼局、慈幼村、赤ん坊局、挙子村、挙子田などのような専門施設が設けられた）、③明清の時期に興った民間の慈善事業（明末、清朝の初期、同善会、広仁会、同僚会などの民間の慈善団体が次々と現れた）。これらは中国の歴史上では民族を越えて世俗的、持続的性格を持つ慈善救済事業で、近代的な慈善事

⁷⁾ 和諧社会とは、階層間・地域間の格差の拡大や環境汚染の深刻化をうけて中国共産党が2004年に発表した中期的に目標とする社会の理想像で、各階層間で調和の取れた社会のこと。

業の芽生えとある程度で見なすことができる⁸。

中華民国の時期には、災害が頻繁に起き、戦乱が続いて、人民は筆舌に尽くしがたい苦難を受けていた。政府による救済が不十分だったので、救済事業は慈善組織に委ねるしかなかった。この時期に中国の慈善事業の発展は一つの高潮期を迎えた。国民党の中央社会部の1946年末の統計によれば、全国の29の省市には救済機関が3045件あり、そのうち民間組織は1101件で、およそ33%を占めていた。

新しい中国の成立後、かつて盛んであった慈善事業は40余年間絶えた。その原因はまず、慈善事業に対しての認識と地位付けの問題である。すなわち、当時のプロパガンダで、慈善事業がブルジョアジーの偽善的行為で、歴史の「カス」だと断定されたことである。次に、経済基盤の問題である。すなわち、成立したばかりの新中国が実行した富の再分配制度は単なる平均主義的分配方式で、全国人民の収入レベルと生活水準があまり高くない状況で、自らも辛い生活を過ごしている人々がさらに他人を援助するのは実質上困難になっていた。

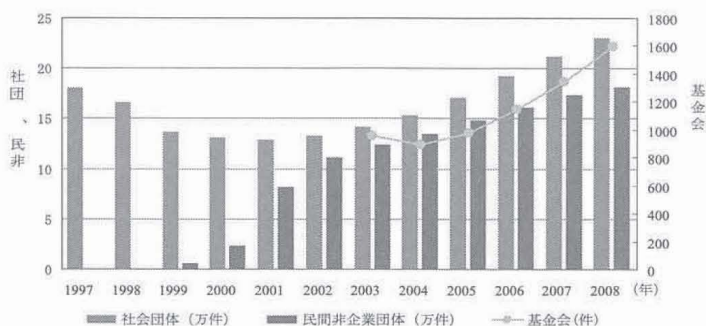
しかし、1970年代の末、中国は相次いで経済体制改革、政治体制改革と社会改革を行い、慈善事業再生の条件を整えた。1990年代、慈善組織は中国で再び急速に発展してきた。1993年1月8日、初めての慈善会を名乗る全国の社会团体——吉林省慈善会は正式に設立された。中華慈善総会は、1994年4月12日に新しい中国が成立してから最初の全国的な民間慈善組織として北京で誕生し、全国で会員を募集した。

現在、中国の民政部門に登録した各類の社会团体はすでに23万件にのぼり、基金会は1597件で、中華慈善総会と会員は259件である。中国で全国的な社会团体は大体2000件あり、その中で国家財政から資金の支給を受ける社会团体は約200件である。

また、1998年10月に国務院によって公布された「民間非企業団体登記管理臨時条例」に基づき設立された民間非企業団体も急速に成長している。民間非企業団体とは、中国では新しい概念で、企業、事業団体と他の社会团体及び国民個人が非国有資産を利用し、非営利の社会サービス活動に従事する社会組織である。中国の社会团体、民間非企業団体と基金会の件数の推移は、図1に示したとおりである。

⁸ 夫馬進 [1997]『中国善会善堂史研究』、pp.236-298。

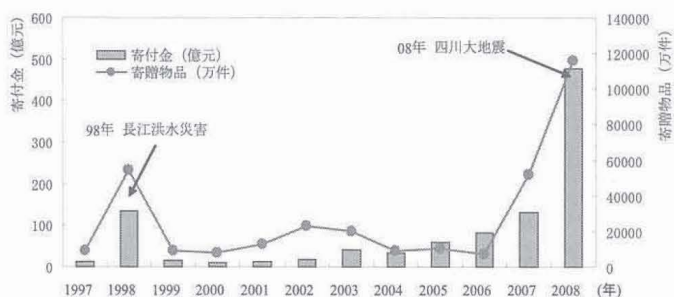
図1 中国の社会团体、民間非企業団体と基金会の件数



出所：『2008年民政事業発展統計報告』（<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>）をベースに筆者作成。

現在、中国の慈善事業は発展過程にあり、募金額の推移から、その成長が見て取れる（図2）。1998年に、寄付金額が増加しているのは長江の洪水災害、また2008年に突出しているのは四川大地震が影響していると思われる。

図2 中国における寄付金と寄贈品（1997－2008年）



出所：『2008年民政事業発展統計報告』（<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200906/20090600031762.shtml>）をベースに著者作成。

現在、中国の社会团体はすべて「社会团体登記管理条例」に基づき政府の許可を得なければ活動できない。「社会团体登記管理条例」によれば、慈善組織は登記管理機関と業務主管機関の二つの主管機関によって監督される。国务院の民政部门、および県以上の地方政府の民政部门は、慈善組織の同級の登記管理機関である。国务院の関連部門と県以上の地方政府の関連部門、あるいは国务院と県以上の地方政府の監督組織は、慈善組織の業務管理機関である。しかも、慈善組織の管理機関は慈善組織と必ず同一の行政区域に属しなければならない。例えば、中華慈善總會の管理機関は中央政府であり、吉林省慈善總會の管理機関は吉林省政府である。活動範囲が二つ以上の行政区域の慈善組織の管理機関は、異なる行政区域の共同の上級人民政府である。

慈善組織の登記管理機関には、以下の3つの監督管理の職責がある：①慈善組織の設立登記、変更登記、抹消登記、②慈善組織の年度検査、③「社会团体登記管理条例」に違反した慈善組織の問題点を検査し、「社会团体登記管理条例」に違反した慈善組織の行為の行政的懲罰。

慈善組織の業務主管機関は以下の5つの監督管理の職責がある：①慈善組織の設立登記、変更登記、抹消登記の準備の審査、②慈善組織が国家の憲法、法律、規定、政策と組織の規約に沿って、組織活動の展開を指導、③慈善組織の年度検査の初審、④慈善組織の違法行為の検査協力、⑤慈善組織の清算の指導。

また、次の点が慈善組織に義務づけられている：①慈善組織の法人代表が変更する前に、登記管理機関と業務主管機関がその慈善組織に対する会計検査を行う、②慈善組織は、毎年3月31日までに、前年度の活動報告を業務主管機関に提出しなければならない、③業務主管機関の初審の後、5月31日までに、登記管理機関を提出し、年度検査を受ける。

(2) 慈善事業に対する国家管理の現状と問題点

慈善事業の管理について、国家・政府の側の問題点は、以下の5点に集約できる。

①慈善組織運営に対する中国政府の過度な介入：周知のとおり、非営利組織、市民組織が盛んになる原因は、「市場が機能不全を起こす」こと、また他方「政府が指導力を失う」ことである。こうした状況において、非営利組織、市民組織と政府は、社会に対して協力して管理を行う時に、平等に互いに助け合う関係であるべきである。

慈善の寄付活動は、西欧では国民が直接慈善組織に寄付するのに対し、中国では国民は国家の部門が組織した寄付活動に参加する形態をとるのが一般的である。四川大地震以後の寄付に関する一つの調査によって次のことが分かる。すなわち、国民の61.2%は寄付先として自分の所属する部門、コミュニティを優先的に選ぶ。赤十字、慈善総会などの専門機関を選ぶ国民は24.3%である。残りの国民は、「一対一で直接に被災地区の家庭を助ける」(8.1%)、「志願者として支援に行く」(3.1%)、「一対一支援の被災地区」(2.6%)と「慈善のオークションなど」(0.3%)である⁹。この調査によって、中国で、「国営の慈善」は主導的な地位を占め、民間の慈善組織の役割はまだ低いことが分かる。

現在、中国政府の慈善組織に対する管理原則の中心は「二重分割の管理パターン」である。つまり、前述のとおり、慈善組織には二つの主管機関があり、登記管理機関と業務主管機関である。このような管理パターンでは慈善組織に対する管理の権力と責任がはっきり区別できないことになり、結局、監視・管理の責任が不明確となり、管理不足をもたらし、多額の慈善資金に関する管理がずさんになり汚職の源泉となった。

同時に、「社会团体登記管理条例」第13条、および「民間非企業団体登記管理臨時条例」第11条の

⁹ 張木忠 王維 [2008]『震災無情、人間有愛——北京市民慈善意識調査』。

規定により、同一行政区域で業務が重複する、あるいは類似する2件の社会団体を設立してはならない、と定められている。この非競争性の原則は計画経済体制時代、政府があらゆる社会事務を管理してきた歴史の痕跡であり、慈善組織の独立的な発展を制約してきた。

中国の慈善事業の最大の特徴は、政府が極めて重要な役を演じていることである。毎年11月、12月は各地の中国政府が主催する「慈善の月」で、この2ヶ月で、政府の提唱する寄付活動は集中的に展開される。2007年12月だけで、全国の民政系統の集めた社会から寄付金は19.7億元に達し、同年の1月から11月までの寄付金の総額とほとんど同じ規模で、政府の介入が募金総額に与える巨大な影響を如実に表している¹⁰。

②不十分な慈善関連の法的整備：現在、中国では慈善事業の発展と関係がある法律、法規がたくさんあり、またいくつかの法律、法規と政策は直接的に慈善事業の発展を支えている。中国において慈善事業と関係がある主要な法律、法規は、「社会团体登録管理条例」、「公益事业捐赠法」、「赤十字会法」、「基金会管理条例」、「企业所得税法」、「企业所得税实施条例」と「个人所得税法」、「監査機関が社会寄贈資金に対して監査実施方法」、「身体障害者の専門用品の輸入税収免除の臨時規定」、「国务院が華僑、香港・マカオ・台湾の同胞に対して輸入寄贈物資に関する強化管理の若干規則」、「中華人民共和国の税関が華僑、香港・マカオ・台湾の同胞の寄贈物資に対する監視・管理の方法」などである。

こうした一連の行政法規と規則を施行したが、慈善組織の発展、慈善事業の促進においては十分に体系化されていない。1999年に施行された「公益事业捐赠法」は、慈善事業を統括する法律規範であるが、その主軸は寄贈を受ける側に置かれており、慈善事業の主体である慈善組織に対しての関心が不足している。「社会团体登記管理条例」は、社会团体に対する管轄、登録、監督管理などを規定しているが、この条例は政府が慈善組織に対して制限しすぎ、慈善組織の発展を抑える結果となっている。「基金会管理条例」は、公益性基金会の理事と監督の資格、行為と報酬を具体的に定めているが、基金会は慈善組織のひとつにすぎず、慈善組織、慈善事業全体の発展を促進するものではない。

③国民の低い慈善意識と慈善文化育成の視点欠如：中国は西側諸国とは異なって、根強い宗教信仰がない。中国の慈善事業も西側諸国のように強い宗教性を持つことがない。中国の伝統的な文化では、社会に対する認識は公と私であり、「私」としての自分の家庭に関心を持つと同時に、「公」の意識は抽象的には国家、また具体的には政府にと一氣に飛躍する。社会発展に伴って人々の觀念も次第に変化し、公益觀念、社会や地域集団における責任意識は次第に中国人の思想や行為に影響を与えているが、伝統的な文化の慈善文化に対する影響が依然として存在している¹¹。

改革開放以来、中国の経済は驚嘆すべきスピードでめざましく発展している。しかし、経済水準の向上と比べて、中国の慈善事業の不振は誰の目にも明白な事実である。全国規模で見ると、登録商工

¹⁰ 『2007年度中国慈善寄付状況分析報告』 <http://www.gmcishan.cn/ArticleContent.asp?ID=451>

¹¹ 王麗芳 [2007] 『中国慈善文化の建設の研究』、p.10。

業企業数は1000万件を上回るが、かつて寄付したことのある企業は10万件を超えず、一度も寄贈に参加したことがない企業が99%を占めている。この99%という数字は、中国における慈善文化の貧困さと慈善土壌の未成熟を示している。

④課税政策の不備：各国の慈善事業発展の経験を調査・研究した結果、政府の慈善事業に対する援助と監督については、合理的な課税政策と法整備という環境整備が、単純な行政指導、行政的命令に比べて、より効果的手段であることがわかった。

現在、慈善行為への課税の税制上の優遇政策については、企業所得税の優遇政策、個人所得税の優遇政策、輸入関税と輸入平価切り上げ税の優遇政策と土地増値税の優遇政策がある。

企業所得税の税制上の優遇政策は、主に2008年1月1日から実施した新しい「企業所得税法」から始まった(表1)。

新しい「企業所得税法」により改正されたのは、①公益性の高い寄付活動は徴税収入としない(第7条の解釈)、②企業に発生した公共性のある寄付金支出は、年度内利益総額の12%以内の部分、を、納付すべき所得額から控除できる(第8条)、という点だ。

表2は個人所得税における慈善事業に対する税制上の優遇政策である。

表1 「企業所得税法」における慈善事業に対する税制上の優遇政策

課税前控除方式	控除割合と範囲	寄付方式
規定額控除	12% 企業公益寄付	間接寄付
全額控除	なし	
控除なし	本人に直接寄付する	直接寄付

出所：「中華人民共和国企業所得税法」(2007年3月16日中華人民共和国主席令第63号)の記述に基づき著者作成。

表2 「個人所得税法」における慈善事業に対する税制上の優遇政策

課税前の控除方式	控除割合と範囲	寄付方式
規定額控除	30% 教育と他の社会公益事業および被害地区と貧困地区に対する寄付、中国人口福利基金会と光華科学技術基金会を通じる公益救済の寄付	間接寄付
全額控除	農村の義務教育に対する寄付 利害が関連しない研究機関、大学研究所に対する寄付	間接寄付
控除なし	本人に直接寄付する	直接寄付

出所：「中華人民共和国個人所得税法」(1980年9月10日中華人民共和国主席令第44号 2005年10月27日第3次改訂)の記述に基づき著者作成。

その他の関連法に基づけば、輸入品は、直接的に貧困扶助、慈善事業の物資として用いれば、輸入

関税と増殖税¹²の徴収を免除される。不動産の所有者、土地使用権の持ち主は、中国国内の非営利的な社会の団体、国家機関を通して家屋の財産権、土地使用権を教育、民政とその他の社会福祉、公益事業に寄付すれば、土地増殖税の徴税を免れることができる。

中国企業の公益的寄贈支出については、年度の利潤総額の12%以内の部分について税金控除され、また個人の寄贈支出も年度の所得額の30%以内の部分で控除されるが、他国と比較し、控除割合は低い。個人の直接寄付であろうと、企業の直接寄付であろうと、いずれも規定額を超える税引き前控除が許されていない。このような規定は、寄付行為をある程度促すことには役立つが、中国における慈善事業の推進という立場からは十分ではない。中国で非営利組織がまだ発達していないで、寄付のルートは限られており、こういう政策は慈善寄付に対して逆に一定の制限を加える結果ともなっている。

他には、慈善寄付に関する課税優遇政策はあまりなく、慈善寄付を激励することに役立たない。また、寄付の後で税引き前控除に関連する証明資料を揃えることと、その手続きを行う事務作業はかなり複雑で、寄付者にとって大きな負担ともなっている¹³。

⑤政府の監視・管理機能の不十分さと汚職構造：例をあげると、雲南の地震の被災者の救済金が監査された時に、中央の莫大な自然災害救済金補助費の5174万元が正しく割り当てられないことが分かった。被災者の救済プロジェクトの一部分は虚偽で、被災者の救済プロジェクトの建設資金の868万元が騙し取られた。少数の下部の幹部は職権を利用し、災害救済（対策）資金の一部を着服、あるいは友人のために高級住宅を購入していた¹⁴。また、2008年5月12日に起こった四川大地震で、「512、私は愛がほしい」という一言は、中国人を揺り動かすだけでなく、たくさんの愛国心に富んでいる海外の友人が感動した。しかし、海外にいた人々の大部分は、遠路はるばる中国まで来てお金を四川に送り届けたのだ。つまり彼らは、中国の慈善組織を信用していなかったということである。2009年8月、清華大学NGO研究所は四川大地震被災者支援のため集められた義援金約767億元（約1兆600億円）のうち80%が政府の「その他税収」として計上されたことを明かした。13日付中国青年報はコラムを掲載、強すぎる政府と市民社会の未成熟という問題が浮き彫りになったと指摘した。

現在、中国の政府が慈善組織の投資活動に対する適切な指導と監督が行き渡っていない。政府の投資で慈善組織に関連するものは少なく、あるにしても慈善組織自体が政府投資に依存する傾向があり、組織の自立的機能が育っていない。

(3) 慈善事業管理問題の原因分析

慈善事業管理問題を、国家・政府の制度的不備に限定せずさらに広く見ると、慈善事業が十分に成

¹² 中国国内で、商品（製品）の販売、または加工、修理等の労務提供、および輸入商品や納税対象となる労務に対して課税する税金。

¹³ 羅静 [2008]『慈善寄贈の税収の優遇政策の提案』。

¹⁴ 何雲峰 馬凱 [2004]『現在中国非政府組織の発展の問題』、p.21。

長しない背景に次の4つの原因を指摘することができる。

①政治的原因：第二次世界大戦後成立した共産党政権は、新たに社会事業を復興するに当たり、資本主義に対して高い警戒心を持っていた。慈善事業に対しても、当時の政治宣伝で強く批判、非難された。階級闘争の精神に基づけば、これはかつての支配階級が生み出した格差と貧困に対し、慈善事業の名の下に国民にその対策を押しつけようとするものであった。したがって、当時の政権はあらゆる手段を講じて旧来の民間の慈善団体を消滅させた。

改革開放以来、国際社会で非営利組織、市民組織が大きな役割を演じる時代になると、中国政府も積極的に政府と民間社会の間に新しい関係を求めた。政府がうまく対応できない、あるいは民間組織なら比較的スムーズに対応できると思われる仕事を民間組織に手渡し、これを理論的にも社会主義の「前進」の中に位置づけて国内の共通認識を形成した。しかし現実には、「政府が請け負う」という計画経済の特色は依然に色濃く、政府はしばしば民間組織を「指導」し、民間組織の具体的な仕事についても「手を差し伸べる」たがるという状況は変わっていない。慈善資金を政府が統一的に支配する財政収入に組み入れることも時々起こる。

②経済的原因：慈善事業収入は、GDP、1人当たりGDP、個人の預金と可処分所得などの経済指標に密接に関連している。単純に計算した場合、GDPが10億ドル増加すれば慈善事業は0.53億ドル増加、個人預金が10億ドル増加すれば慈善事業は0.266億ドル増加する¹⁵。

新しい中国が成立した後、全国の人民の収入レベルと生活水準はあまりにも低く、しかも、当時の歴史条件の下で、収入の分配制度は平均主義の分配方式で、慈善事業の発展の可能性は極めてわずかであった。しかし改革開放以来、経済的に飛躍的な発展を達成したといっても、今日の中国はまだ経済発展の初期段階にあり、衣食だけが何とか満ち足りたという人々も多い中で、「小康社会」を目指している。まだ豊かではない人々は、未成熟な社会保障制度と激烈な社会競争に直面し、自らがまだ十分に豊かではないのになぜ気軽に寄付することができるものか、という感情を抱いている。私達は、何とか衣食が満ち足りる状況になった一人当たりのGDPが3千ドルの中国人の寄付活動と、社会的に成熟し一人当たりのGDPが3万ドルに達したアメリカ人の寄付活動とを無条件で対比することはできない¹⁶。中国における慈善事業の発展は、経済生活の成熟を待たなければならないだろう。

③社会的原因：中国の社会は農業を基礎として発展してきた社会で、零細農と零細農家の思想は社会の各方面に深い影響をもたらした。このような農業を基礎とする「郷土の社会」では、見知らぬ人より、中国人はむしろ自分の親戚と友人を助けたがる傾向がある。親戚と友達はみんな自分と関係が親しいので、困難に出会う時、彼らも逆に自分を助けることになる。

ルソーの『社会契約論』は欧米社会に対して大きな影響をもたらした。「契約社会」の意識は、欧

¹⁵ 徐麟 [2005] 『中国慈善事業発展研究』、p.96。

¹⁶ 王麗芳 [2007] 『中国慈善文化の建設の研究』、pp.20-27。

米人の政府権力に対する心理的な畏敬感を解消させ、「納税者」の姿で積極的に社会活動に参加する個人が社会の主人公となっている。一方、中国では、中国二千年の封建社会の歴史が生み出した「臣民の社会」という思想の影響はずっと現在まで続いている。管理された「臣民」としては、自我意識、責任意識と権利意識を持つ必要はなく、支配に従う「順民」あるいは「良民」を演じることこそ自分がすべきことである。西欧社会でしばしば表明される政府への不信任と比べると、中国では政府に対し高い信用を持つ伝統がある。こうした背景の下で、中国では西欧の慈善事業を最適モデルとはせず、民間組織と政府が歴史と伝統をふまえながらそれぞれの位置と役割を模索しているといえる。

④文化原因：中国の文化史で、儒家文化は長期にわたり、統治の基礎となってきた。儒教文化では、国家の仁政（統治者が民の父母ようになって民に恩恵を施し、民心を獲得しようとする思想）は民間の慈善事業と共存することができない。「仁愛の心がある者は人を愛する」というのは統治者が備えるべき美德であるとされてきたが、このような伝統文化の影響のために、中国人の思想・意識の中では、単純な「公」と「私」の二次元の概念しかなく、国民は社会援助、社会救済は、政府の当然の責任だと考え、また政府も同様に考えている。しかし、慈善事業、公益事業の理念では、人々が個人、家庭、政府の以外にもう一つの公共空間の存在を認め、しかも社会の人々がこの公共空間に対するすべての責任を負うことを基礎としており、仁政とは融合しにくい。中国の伝統的な文化では、中国人はこの公共空間の存在をずっと軽視してきたが、このことが慈善事業の発展を阻害している文化的原因となっている。

また、中国人の財産観には「財を隠す」という考え方がある。中国文化の影響で、中国人は内向的、保守的な傾向が強く、中庸の道を謹んで守り、人目を引きたがらない。これも中国での慈善事業の発展が直面している苦境の原因の一つである。

3. 中国の慈善事業管理制度改革の方向

(1) 慈善組織主体の管理方式への転換

世界的に社会のコントロールを国家から民間に移行させる潮流の中、中国政府もすべてのことをコントロールしようとする考えから脱却し、適切に社会的コントロールの空間を創出すべきであり、具体的には社会の中に秩序を持った自治組織を創出させるべきである。つまり、実践の中で、政府は非営利部門に対する行政的干渉を減らし、逆に支援を強めるべきであり、非営利部門の発展のために良好な法律政策環境を作ることが重要である。

現在、中国政府が慈善組織に対して実施している管理制度は、登記管理機関と業務主管機関の「二重分割の管理パターン」である。実はこのような制度は、行政は万能で民間組織は信用できないという前提があり、政府は民間組織が自己の責任を負う能力に欠けていると考えている。「二重分割の管理パターン」はこうした認識に基づき、「タテ割・ヨコ割」式の慈善組織管理体制を構築した結果生まれた重複的管理パターンであると考えられる。

政府は慈善組織をもっと信用し、その活動を尊重すべきであり、早急に管理体制を改革し、政府と慈善組織の責任をはっきり区分し、慈善組織の独立性を保護し、慈善組織に積極的に主導的な役割を果たさせるべきと考える¹⁷。具体的に言えば、中国の政府の慈善組織に対する管理は、次の3つの転換を通じて改善する必要がある。

第一に、思想の上では、「治安と制限」という発想から「信用と援助」に変えるべきである。また、慈善組織は政府と権力を争うのではなく、政府と一緒に社会を管理するという基本視点を明確に表明すべきである。

第二に、相互関係の上では、指導関係から協力関係に転換させるべきである。理論的に言えば、政府と慈善組織は性質の異なっている二種類の組織で、両者の間では平等な協同関係になるべきだろう。慈善組織との関係を明確にするために、政府はまず慈善組織に独立的な人事権を与え、次に、慈善組織に実質的に自主的な慈善資金の運営を委ねる。

第三に、管理の上では、行政手段を主とする直接管理から、法律手段、経済手段を主とする間接管理に転換するべきである。慈善事業に関連する法律法規を完備し、政府が法律に基いて管理を行うことを徹底し、そして税金などの経済政策の調整を通じて慈善組織の健全な発展を促すべきである。

(2) 「中華人民共和国慈善事業促進法」の早急な制定

慈善事業の発展にとって、法的整備はとりわけ重要である。現在、中国の慈善組織の成長は停滞している。その原因は、経済発展が頭打ちになりつつあり資金が集まらなくなっていることもあるが、法整備の遅れが慈善組織の量的拡大と成長に負の影響をもたらしていることもある。そのため、慈善組織と慈善事業に関連する立法を加速させることは、重要かつ緊急の課題である。

現在、中国では慈善事業に関連する法令は系統的、包括的でない。これまで、慈善事業の発展を促し包括的な「慈善法」あるいは「慈善事業促進法」などの基本的な法規はまだ制定されていない。しかしながら、慈善事業に関する法律はすでに立法手続に入り、この法律は「中華人民共和国慈善事業促進法」と命名された。「慈善事業促進法」はすでに国务院と全国人民代表大会の常務委員会の立法計画に入っている。これは、中国の公益寄付行為と慈善事業に関するこれまでの法令、優遇政策を前提に、中国の慈善事業発展を促す総合的法律である。

この慈善事業の法律では、慈善組織について次のいくつかの項目に明確に言及すべきだろう。

- (1) 慈善組織の概念、性質、使命および運用と管理の規則。慈善組織の実質的に独立的な法人としての位置づけ。
- (2) 慈善寄贈活動における慈善組織の権利、義務についての具体的規定。
- (3) 慈善組織の資金と活動の管理形態、資金の監督と管理機能、財政制度と監査制度。

¹⁷ 李キョウ林 [2007] 『慈善組織発展における政府の影響』、p.25。

- (4) 慈善組織の違法な行為に関する法的責任の明確化。慈善組織の申し立てと救済の権利の規定。
- (5) 慈善組織への行政的監督、社会的監督の方法¹⁸。

(3) 優遇税制の整備

慈善活動は本質的に社会と国民に役立つもので、ほとんどの国家は慈善活動に政策的特惠を与えている。その中で重要な政策は優遇税制である。慈善寄付に対して税の減免を実施することは、国家歳入を減らさせるように見えるが、実際には国家が行う福祉政策を社会奉仕活動が代替して解決することにより、優遇政策による税収減より福祉政策への歳出の削減幅の方が大きい。いくつかの研究はそのことを明らかにしている¹⁹。中国の政府も、慈善事業、特に慈善資金募集における税収への影響を意識している。「中国慈善事業発展指導綱要（2006－2010年）」中では、「慈善寄付に対する税収優遇政策の調整と完備を推進し、税収政策の減免の作用を十分に発揮させる」と明確に述べている。このように、政府レベルでは税の減免を効果的に使いながら、企業と個人を積極的に慈善事業に参加させるよう奨励している。

中国は、企業と個人を慈善寄付活動に参入させるべく、課税政策の減免機能を効果的に発揮すべきであり、慈善事業の発展を促進する租税改革を強化すべきである。筆者は次のことを提案する。

第一に、慈善寄付に対する租税減免のルートを広める。現在、税収の軽減と免除の認定書類を提供できる公益機関は中華慈善総会などの10数件の公益組織だけに限られており、大口のコミュニティの経常的な寄付は税の減免の証明を取りにくく、現実の寄付活動で良く行われる現物寄贈も税収の優遇政策の範囲に入らない。そのため、寄贈のルートを広げ、税引き前控除が受けられる公益組織数を増やし、現物寄贈に対する優遇税制の適用を行い、現物の場合寄付者は現金に換算して申し込んで、これを個人所得税税引き前控除に含められるようにする²⁰。

第二に、優遇税制の割合を高める。現在中国では、企業と個人の寄付に対する優遇税制の割合は依然として低く、企業と個人の社会慈善寄付を促す効果はない。もし適切に優遇税制の割合を高めれば、企業と市民が慈善寄付に積極的に取り組むことを促すだろう。

第三に、税金の払い戻しのプログラムを簡略化させる。寄付者の煩雑な手続きを省き、寄付者の積極性を高めるために、慈善寄贈の免税政策のプログラムを簡略化するべきである。税務部門が公益組織に権限を与え、寄贈を受け入れる公益組織は直接に寄贈者に納税額の領収書を提供する。これは慈善寄付の発展に対して重大な役割を果たす。

第四に、遺産税の徴収を始める。米国には「金持ちでも3世代を超えない」という社会法則がある結果、米国の多くの富豪は自分の財産を公益事業に寄贈しようとする。米国の遺産税は50%に達し、

¹⁸ 趙禹 [2008]『中国慈善の法律問題研究』、p.35。

¹⁹ 姚箭建 [2003]『米国の慈善事業の現状分析：ある比較の視角』、p.62。

²⁰ 李キョウ林 [2007]『慈善組織発展における政府の影響』、p.30。

遺産が300万ドル以上である時、税率は55%に達している。日本では遺産税の最高税率は70%に達し、2億円を超えれば、最高税率を適用する。遺産税の間接的な作用は、巨万の富を築いた人達の慈善寄付と公益事業への参加を積極的に促進させることである。しかし、中国では様々な原因から、こうした税はまだ設けられていない。豊かな階層に社会的責任の意識を持ってもらい、所得格差を調整し、慈善事業に効率的に所得の再分配を行うため、遺産税と贈与税が一日も早く制定されることが期待される。

(4) 慈善意識の育成

慈善文化は社会文化の重要な構成部分であり、深い慈善文化は社会を軋轢なく動かす潤滑剤、または社会矛盾を弱める緩衝装置、社会の調和を促進する添加剤である。貧富の格差と社会の対立が際立っている現在の中国では、その重要性はいうまでもない。

中国の慈善文化は長い歴史をもつが、しかしその文化は歴史に埋もれてしまっており、慈善事業と慈善組織の発展は遅い。中国国民の慈善意識を涵養し、中国の国情に適した慈善文化を発展させるために、以下のいくつかの点を強化すべきである。

第一に、学校教育とメディアを通じた宣伝を強化する必要がある。慈善教育は多くの西欧諸国の教育現場で重要な社会教育として実施されている。ニュージーランドの中小学校では、子供達はいつも各種の慈善募金活動に参加し、幼い頃から慈善事業への認識を養っている。多くの諸国の大学では、入試の際「ボランティア」の記録を必要とするだけでなく、入学した後も公益活動に参加する教育機会をカリキュラムに組み込んでいる。しかし中国では現在、学校で慈善教育を行うことはめったになく、社会全体の慈善に対する認識も低い。近年、メディアでは慈善事業に関する報道が多くなってきたが、これに伴い民間でも慈善活動が段々活発になってきた。しかし全体から言えば、慈善事業は相変わらず立ち後れている。慈善は政府部門と金持ちの活動で、一般庶民とは関係がないと多くの人は思っている。一方、一部の富裕層は、善行をしようとしても「金持ちなのをひけらかしているのだ」という誤解を受けることを懸念する。善行が愛を伝えることだけでなく、企業の社会責任と人の生命価値の体现であるということを、多くの人はまだ理解していない。これらは中国では慈善教育とメディア宣伝の不十分なことによるところが大きいのであろう。

第二に、強力にボランティア事業を発展させる必要がある。ボランティアとは様々な支援形態を持ち、無償で時間を提供し、他人、あるいは組織に有益な行為を行うことである²¹。ボランティアの根源は、他人の福祉に対する貢献である。公益的な慈善には、寄付が必要であるが、寄付だけで済むとは言えないのである。ボランティアは、ほとんどの文明的な社会には不可欠である。ボランティアにおいて極めて重要なことは、最大限度に人の善良な心を激励し、育成してくれることである。すなわ

²¹ 田凱 [2004]『非協調制約と組織の運営』、p.59。

ち、社会が希望に満ち、調和し、人々の間でお互いに関心と愛を持つ心を育ててくれる。ボランティア事業の発展は、最終的には慈善文化を育成する土壌を生み出していくといえる。

第三に、慈善行為に対する「報い」の体制を整備する必要がある。中国ではこれまで犠牲型の価値観を推奨・宣伝してきており、よい事をして名前を残さないことを重んじる風潮が作られてきた。しかし、社会の人々にとって、認知と称賛は重要で、慈善行為の持続性を維持するだけでなく、彼らに心理的な満足感も与えることができる。激烈な市場競争の中で、企業は寄付で企業イメージを高め、人々の製品に対する認知度を増加させようとするが、もしこれに政府が正当な栄誉を与えるならば、中国企業はもっと積極的に慈善事業に参加するようになるだろう²²。

最近民政部は、「慈善中華」をテーマに中央テレビ局と協力して年度「中華慈善賞」の選出と表彰を実施した。災害援助、困難救済、勉学援助、医学援助および文化芸術、環境保護などの慈善の領域で著しく貢献した個人、機関とプロジェクトを表彰するものである。社会で非常に大きな反響を引き起こしたが、こうした政府や社会の姿勢は、多くの人が慈善事業に参加することを促すと考えられる。

(5) 多主体、全方位の監督体制確立

慈善寄付活動においては、資金の運営・管理が極めて重要である。慈善組織の資金運営に対する監督は、主に以下の6つの方向から行われるべきである：

- ①政府による監督。政府は社会システムの中で最も権威のある部門で、現状では政府の慈善資金の運営に対する監督はいかなる部門も取って代わることができない。政府は、慈善資金に対して監督を、次第に直接的な行政的手段から間接的な法律的手段と経済的手段に変えつつある。現在の政府部門の重複した主体による監督のモードを変え、専門の慈善組織の監督部門を作り上げ、慈善資金の運営に対する監視、管理を行うべきであろう。監督を実施する過程で、政府部門は主に、慈善組織の活動が設立の目的に合っているかどうか、慈善資金の運営が適法かどうか、慈善資金の運営は公正に行われているかどうか、などの審査に特化すべきである。
- ②慈善組織の内部監督制度化。慈善組織は自身の資金運用の透明性を強化すべきである。これは国民の信用を得て、慈善組織の自身の発展を維持する上で根本的な問題である。慈善組織は厳格に自分を律し、自らの監督を強化し、慈善資金支出の透明度を高めなければならない。慈善資金支出の透明度を高めるには、慈善組織内部での監督システムを作り上げることが必要である。そして、積極的に財務状況を公開し、人々の信頼を勝ち取る必要がある。
- ③社会の側からの監視。中国数千年の封建的な統治が現代中国の社会にもたらした重大な影響のひとつは、中国人民の社会的権利意識の低さと社会監視、管理意識の薄弱さである。慈善資金に対する監視、管理体系を設立し、整備する過程でより重要なのは、国民の慈善意識と社会監督意識を高め

²² 王麗芳 [2007] 『中国慈善文化の建設の研究』、p.33。

ることである。

- ④寄付者の監督。寄付人は、慈善組織に寄付金の使用状況について自分に報告することを求め、資金流用などの行為について主管部門に調査を申請することができる。寄付人は、この制度を利用して慈善組織に対する監視を強めるべきであるし、また慈善組織は不正行為に対し相応の懲罰を受け入れるべきである。
- ⑤独立した第三者の外部評価。独立した第三者の評価機関を作り上げるべきである。この機関は、評価基準と評価指標を確立し、慈善機関に対して適時に評価を行い、評価結果を公開する。これらの評価結果は、民衆が慈善寄付する時に参考にもなる²³。
- ⑥メディアによる監視。メディアによる監視とは、新聞、雑誌、テレビ、ラジオ放送局などのメディアが行う監視で、これはタイムリーに実施され、社会的影響が大きいという特徴を持つ。慈善組織に対し強力なチェック機能を発揮することができる。

おわりに

いかなる国においても、政府による一定の社会に対する管理と、他方、社会組織の自主管理は必要である。そして、この二種類の管理方式が効果的に組み合わせられれば、社会は健全に発展できる。慈善事業は、社会保障のシステムの重要な構成部分として、社会資源を集め、物質的、精神的援助にこの資源を役立てている。慈善事業が健全に発展するためには、政府の支持と管理から完全に独立することは、現在の中国の実情を踏まえると有効とはいえない。

本稿は、中国の国情に踏まえ、非営利組織理論と行政管理理論をベースに、慈善事業管理の実情と問題点を探った。とくに、政治、経済、社会、文化の4つの側面から諸問題を分析した。そして、慈善資金の健全な管理・運営を実現するには、法律の整備、制度の構築、文化の涵養、監督の改善など、多方面からのアプローチが必要であることを明らかにした。

その上で、中国政府の慈善事業管理に対し5つの改善案を提示した。つまり、政府の管理方式を転換し、慈善組織を慈善事業の管理主体に戻し、法令を完備し、できるだけ早く「中華人民共和国の慈善事業の促進法」を公布し、慈善事業に対し優遇課税を制定し、国民の慈善意識を育成し、社会の慈善文化を発展し、主体の複数主義化、多元的管理体制を構築する必要を示した。この研究が中国の成長しつつある慈善事業の改善に、わずかでも貢献できればと願っている。

本稿は、中国の慈善事業の管理の問題点を明らかにしたが、より詳細な分析はこれからである。今後は、さらに理論的研究を深めるとともに、ケーススタディなどを通じて実証面でもより研究を深めていきたい。

²³ 巢エイエイ、陳微 [2009] 『中外慈善組織の政府管理に関する比較と啓示』。

